



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Over de grenzen van rechtsgebieden: de verhouding van het jeugdstrafrecht tot andere grondslagen voor overheidsoptreden bij betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische of criminele groeperingen

Capelleveen, N.U. van

Citation

Capelleveen, N. U. van. (2025). Over de grenzen van rechtsgebieden: de verhouding van het jeugdstrafrecht tot andere grondslagen voor overheidsoptreden bij betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische of criminele groeperingen. *Boom Strafblad*, 6(2), 35-43.
doi:10.5553/BSb/266669012025006002003

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4283496>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Artikel

Over de grenzen van rechtsgebieden

De verhouding van het jeugdstrafrecht tot andere grondslagen voor overheidsoptreden bij betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische of criminele groeperingen

mr. dr. N.U. (Nina) van Capelleveen*

1. Introductie

In de afgelopen jaren zijn in Nederland meerdere minderjarigen veroordeeld vanwege deelname aan een terroristische organisatie (art. 140a Sr). De rechtbank Rotterdam bijvoorbeeld veroordeelde in februari 2024 een minderjarige verdachte vanwege het voorbereiden van een terroristische aanslag in België en aansluiting bij een organisatie die het plegen van terroristische misdrijven tot oogmerk heeft (Islamitische Staat). De minderjarige, die op het moment van de strafbare feiten net 16 jaar was geworden, zou online met anderen hebben gesproken over mogelijke doelwitten van de aanslag, een plan van aanpak en de taakverdeling. Ook had de minderjarige via Telegram geprobeerd wapens en munitie aan te schaffen en had hij in een online groep een oproep geplaatst om aan de aanslag mee te werken. De reclassering geeft in het reclasseringsrapport aan dat sprake is geweest van een online radicaliseringsproces waarbij een gewelddadige ideologie eigen is gemaakt: de minderjarige is binnen de online groep overtuigd geraakt van een extremistische ideologie, waarbij de 'behoefte ergens bij te horen, zijn zoektocht naar zingeving en zijn interesse in politiek en oorlog in combinatie met zijn zoektocht binnen de islam, maakten dat hij zich verbonden ging voelen met de leden van de chatgroep'.¹ De rechtbank veroordeelde de minderjarige tot een

jeugddetentie van 472 dagen, waarvan 360 voorwaardelijk, in combinatie met een maximale werkstraf van tweehonderd uur. Mede gezien de deskundigenrapportages en de jeugdige leeftijd van de verdachte werd van een langere onvoorwaardelijke jeugddetentie afgezien. Veroordelingen van minderjarigen in Nederland voor deelname aan een terroristische organisatie zijn in andere zaken – zo laat gepubliceerde rechtspraak zien – onder meer uitgesproken vanwege het leveren van een bijdrage aan het propagandasysteem van de organisatie door het maken van gewelddadige films,² of wanneer een minderjarige is uitgereisd om zich aan te sluiten bij een terroristische groepering in het buitenland (of daartoe voorbereidingshandelingen of een poging heeft ondernomen, art. 45 of 46 Sr).³ Waar artikel 140a Sr daarbij sterke gelijkenissen vertoont met de algemenere strafbaarstelling van deelname aan een criminele organisatie uit artikel 140 Sr, werd een aparte strafbaarstelling door de wetgever noodzakelijk geacht. Hiervoor werd gewezen op het bijzondere gevaar dat van terroristische organisaties uitgaat en een daarmee samenhangende wens tot een zwaardere strafbedreiging dan bij deelname aan andersoortige criminele netwerken.⁴

2 Rb. Rotterdam 13 maart 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5367.

3 Onder meer Rb. Limburg 16 augustus 2016, ECLI:NL:RBLIM:2016:7141; Rb. Limburg 19 december 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:12404 en in hoger beroep Hof 's-Hertogenbosch 26 november 2018, ECLI:NL:GHSHE:2018:4868; Rb. Midden-Nederland, 26 september 2016, ECLI:NL:RBM NE:2016:5144 en in hoger beroep Hof Arnhem-Leeuwarden 19 juli 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:6123. Zie in dit verband ook M. Pestman en T.M.D. Buruma, 'Terrorismevervolgelingen: een bloemenketting met doornen', *Strafblad* 2016/37.

4 Mede tegen de achtergrond van art. 2 van het kaderbesluit van de Europese Unie inzake terrorismebestrijding (2002/475/JBZ) van 13 juni 2002, zie *Kamerstukken II* 2001/02, 28463, nr. 3, p. 8-9 (MvT). Zie voor minder-

* Nina van Capelleveen is universitair docent jeugdrecht bij de afdeling Jeugdrecht en Gezondheidsrecht van de Universiteit Leiden.

1 Rb. Rotterdam 22 februari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:1291.

De overheidsreactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische of anderszins criminele netwerken reikt echter verder dan het domein van het strafrecht. Ook het bestuursrecht en in het bijzonder het jeugdbeschermingsrecht kunnen een grondslag voor overheidsoptreden vormen, mede gezien de groeiende zorgen rondom het ronselen en werven van beïnvloedbare minderjarigen door dergelijke wetsovertredende groeperingen. Onder meer Europol heeft in dit verband recentelijk op Europees niveau bezorgdheid geuit over de rekrutering van minderjarigen voor zowel terrorisme als georganiseerde criminaliteit, waarbij minderjarigen door deze netwerken worden ingezet voor verschillende criminele activiteiten. Hierbij kan het onder meer gaan om minderjarigen die dienen als ‘geldezers’ of (drugs) koeriers, minderjarigen die worden ingezet voor het rekruteren van anderen of in uiterste gevallen worden betrokken bij het plegen van geweld of het uitvoeren van een aanslag.⁵ In Nederlandse jurisprudentie is dan ook terug te zien dat het jeugdbeschermingsrecht een belangrijke rol kan spelen ter bescherming van minderjarigen tegen betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen. Zo is ten aanzien van diverse minderjarigen die zich in het buitenland wilden aansluiten bij Islamitische Staat een jeugdbeschermingsmaatregel en een machtiging gesloten jeugdhulp uitgesproken en zijn daarnaast minderjarigen in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp geplaatst vanwege zorgen rond onder meer betrokkenheid bij het criminele circuit.⁶

De mogelijkheid om in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen niet alleen door middel van het jeugdstrafrecht te kunnen reageren, heeft diverse implicaties voor de rechtspositie van de minderjarige. Deze rechtspositie is immers niet alleen afhankelijk van de mogelijkheid tot overheidsingrijpen in één bepaald rechtsgebied, maar staat in verbinding met grondslagen voor overheidsoptreden in andere rechtsgebieden. In deze bijdrage wordt dan ook de verhouding van het jeugdstrafrecht tot andere rechtsge-

bieden bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen onderzocht, waarbij in het bijzonder de implicaties voor de rechtspositie van de minderjarige worden geanalyseerd. Daarbij wordt voortgebouwd op de resultaten van een promotieonderzoek naar de interactie van rechtsgebieden bij overheidsingrijpen in de context van radicalisering bij minderjarigen⁷ en wordt ook de betekenis voor de betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit verkend.

In het navolgende wordt daartoe allereerst uitvoeriger ingegaan op de verschillende wettelijke grondslagen voor overheidsingrijpen in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen. Daarbij wordt aan de hand van een analyse van de wets-systematiek en relevante rechtshistorische ontwikkelingen inzicht gegeven in de onderlinge verhouding van deze uiteenlopende wettelijke grondslagen (par. 2). Vervolgens worden diverse implicaties van deze verhouding van rechtsgebieden voor de rechtspositie van de minderjarige bij de overheidsreactie op betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen geïdentificeerd, waarbij ook voorbeelden uit de rechtspraak worden betrokken (par. 3).⁸ De bijdrage wordt afgesloten met een aantal concluderende reflecties (par. 4).

2. Wettelijke grondslagen voor overheidsingrijpen bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen en hun onderlinge verhouding

In reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen kunnen naast het jeugdstrafrecht ook het jeugdbeschermingsrecht en het bestuursrecht een grondslag voor overheidsoptreden vormen. In deze paragraaf worden deze diverse wettelijke grondslagen nader uiteengezet, waarbij ook inzicht wordt gegeven in de onderlinge verhouding van de uiteenlopende wettelijke kaders.

2.1 Het jeugdbeschermingsrecht bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen en de verhouding met het jeugdstrafrecht

Net als het jeugdstrafrecht biedt het jeugdbeschermingsrecht een wettelijk kader voor gedwongen over-

jarigen in dit verband de maximale duur van jeugddetentie zoals vastgelegd in art. 77i Sr.

5 Europol, *The changing DNA of serious and organised crime*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2025, p. 33. Zie voor specifiek Nederland onder meer ook T.L.M. Leito, S.R. van Bommel en F. Noteboom, *Kijken met andere ogen*, Capelle aan den IJssel: Centrum tegen Kinderhandel en Mensenhandel 2022; J. van den Broek, ‘Jongeren in zware en georganiseerde criminaliteit: signalen en de rol van het voortgezet onderwijs’, *Tijdschrift voor Veiligheid* 2023, afl. 4; ‘Criminele ronselaars slaan hun slag op scholen: 1 op de 7 jongeren benaderd voor verboden klussen’, *Het Parool* 18 januari 2025 en NCTV, *Dreigingsbeeld Terrorismen Nederland*. December 2024, Den Haag 2024.

6 Zie ten aanzien van de aansluiting bij een terroristische organisatie onder meer Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159; Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565; Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:13964 en Rb. Den Haag 5 oktober 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12099. Zie ook M.P. de Jong-de Kruiff, ‘Minderjarige jihadreizigers: nut en noodzaak van plaatsing in gesloten jeugdzorg’, AA 2014, afl. 10, p. 727-731. Zie voor de bescherming tegen het criminele circuit onder meer Rb. Zeeland-West-Brabant 19 december 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:9329; Rb. Zeeland-West-Brabant 27 november 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:8321; Rb. Den Haag 18 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:11577 en Rb. Rotterdam 8 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13292.

7 N.U. van Capelleveen, *Radicalisering bij minderjarigen en overheidsingrijpen. Over de interactie van rechtsgebieden en een kinder- en mensenrechtenconforme inzet van juridische instrumenten* (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024.

8 De weergave van rechtspraak in deze bijdrage dient als verkenning van de inzet van de diverse rechtsgebieden, kwantitatieve conclusies kunnen op basis van deze weergave niet worden getrokken.

heidsingrijpen specifiek toegespitst op minderjarigen.⁹ Sinds de gelijktijdige invoering van het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht in Nederland in 1905 is een sterke samenhang tussen beide rechtsgebieden zichtbaar.¹⁰ Beide rechtsgebieden zijn ontstaan vanuit de tweeledige gedachte dat door overheidsingrijpen zowel de minderjarige als de samenleving tegen crimineel gedrag kon worden beschermd. Waar bij de invoering van het jeugdbeschermingsrecht de bescherming van minderjarigen nadrukkelijk vooropstond, blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever ook een breder maatschappelijk doel voor ogen had: de bescherming van de maatschappij tegen misdaad. De maatregelen van jeugdbescherming werden gezien als krachtig middel om vroegtijdig en preventief op te treden en zodoende de gehele samenleving tegen jeugdcriminaliteit te beschermen.¹¹ Dit meer publieke streven is door de wetgever bij de laatste ingrijpende herziening van het jeugdbeschermingsrecht in 2015 niet herhaald, maar dit neemt niet weg dat nog steeds geldt dat van de bescherming van minderjarigen door middel van het jeugdbeschermingsrecht tevens een preventieve werking kan uitgaan die van invloed is op de gehele samenleving. Ook bij de invoering van een apart strafrecht voor minderjarigen vormde het streven naar de bescherming van minderjarigen een belangrijk uitgangspunt. Doeltreffend strafrechtelijk optreden zou er volgens de wetgever voor zorgen dat minderjarigen zouden worden behoed ‘voor dieper verderf en tevens de samenleving voor verdere herhaling van strafbare feiten’.¹² Het jeugdstrafrecht zou daarom – meer dan het commune strafrecht – gericht moeten zijn op de verbetering van het individu. Nog steeds vormt het voorkomen van recidive, anders gezegd speciale preventie, de belangrijkste doelstelling van het Nederlandse jeugdstrafrecht.

Desalniettemin hebben het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht een fundamenteel verschillend karakter. De aanleiding voor overheidsoptreden in het jeugdstrafrecht is immers gelegen in het strafbare feit waartegen de samenleving wordt beschermd en waarvan het algemeen belang eist dat hiertegen strafrechtelijk wordt opgetreden.¹³ Het streven naar gedragsverandering in

dit rechtsgebied wordt zodoende begrensd door fundamentele strafrechtelijke beginselen als ‘geen straf zonder schuld’ en het proportionaliteitsbeginsel.¹⁴ Dit in tegenstelling tot het jeugdbeschermingsrecht, waarin overheidsingrijpen boven alles wordt gerechtvaardigd door en gericht is op de bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige.

- *Overheidsingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht*

De kern van overheidsingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht wordt gevormd door de toepassing van jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze jeugdbeschermingsmaatregelen zorgen er in essentie voor dat het gezag van de ouder over een minderjarige wordt aangetast. Zo kan de kinderrechter op grond van het Burgerlijk Wetboek een minderjarige onder toezicht stellen wanneer de minderjarige zodanig opgroeit dat hij¹⁵ in zijn ontwikkeling ernstig wordt bedreigd.¹⁶ De aanleiding voor de ondertoezichtstelling kan zowel zijn gelegen in de beperkte opvoedcapaciteiten van ouders, als in een stagnatie in de ontwikkeling van de minderjarige zelf. Hieronder moet volgens de wetgever nadrukkelijk ook de morele ontwikkeling van de minderjarige worden verstaan.¹⁷ Uit diverse rechterlijke uitspraken blijkt in dit verband dat zorgen rond de betrokkenheid van een minderjarige bij een wetsovertredende groepering er in bepaalde gevallen toe kunnen leiden dat de kinderrechter oordeelt dat bij de minderjarige sprake is van een ernstige ontwikkelingsbedreiging. Zo was de rechtbank Gelderland bijvoorbeeld van oordeel dat een minderjarig meisje ten aanzien van wie grote zorgen bestonden rond contacten binnen een terroristisch netwerk ernstig in haar sociaal-emotionele ontwikkeling werd bedreigd gezien deze contacten en de beïnvloedbaarheid van de minderjarige.¹⁸ Ook uit andere uitspraken waarin minderjarigen in de context van betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen onder toezicht zijn gesteld, blijkt dat zorgelijke contacten en beïnvloedbaarheid van de minderjarige ertoe kunnen leiden dat een ondertoezichtstelling wordt uitgesproken, net als factoren als het onttrekken aan het gezag van ouders en al dan niet in combinatie met andere factoren zoals schoolverzuim of gedragsproblemen.¹⁹ Naast het vereiste van een ernstige ontwikkelingsbedreiging moet voor het uitspreken van een ondertoezichtstelling aan twee andere wettelijke voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste

9 Anders dan in het jeugdstrafrecht kent het jeugdbeschermingsrecht geen minimale leeftijdsgrens en is overheidsingrijpen zodoende ook mogelijk ten aanzien van minderjarigen jonger dan 12 jaar; zie voor de leeftijdsgrenzen in het jeugdstrafrecht art. 486 en 488 Sv en art. 77a tot en met 77c Sr.

10 Wet van 12 februari 1901, *Stb.* 1901, 63 en Wet van den 6den Februari 1901, tot wijziging en aanvulling van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek omtrent de vaderlijke macht en de voogdij en daarmede samenhangende artikelen, alsmede van een daarmede verband houdend voorschrift in het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering, *Stb.* 1901, 62. Zie ook P. Vlaardingerbroek, ‘De samenhang tussen het jeugdstrafrecht en het civiele jeugdrecht’, in: I. Weijers (red.), *Jeugdstrafrecht. In internationale perspectief*, Den Haag: Boom criminologie 2021, p. 59-81.

11 A.D.W. de Vries en F.J.G. van Tricht, *Geschiedenis der Wet op de ouderlijke macht en de voogdij. Deel 1*, Groningen: J.B. Wolters 1903, p. 1, 10 en 35-36. Zie ook D. Roeland, *Kinderbescherming in de maatschappij 1905-1980*, Baarn: Ambo 1980, p. 23-24 en 38.

12 *Kamerstukken II 1897/98*, 219, nr. 3, p. 7-8 en 14 (MvT). Zie ook J.M. Reijntjes, ‘Jeugdstrafrecht – een bron van zorg’, *Strafblad* 2008, afl. 2 en I. Weijers, ‘Geschiedenis van het jeugdstrafrecht’, in: Weijers 2021, p. 83-101.

13 Overeenkomstig art. 167 lid 2 Sv.

14 Zie ook Commissie-Anneveldt, *Sanctierecht voor jeugdigen. Rapport van de commissie herziening strafrecht voor jeugdigen*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1982, p. 21-22.

15 Waar in deze bijdrage met het oog op de leesbaarheid mannelijke verwijswaarden worden gebruikt voor verwijzingen naar algemene personen (‘hij’, ‘hem’, ‘zijn’), moeten deze neutraal worden begrepen.

16 Art. 1:255 BW.

17 *Kamerstukken II 2008/09*, 32015, nr. 3, p. 8 (MvT).

18 Rb. Gelderland 6 maart 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:1690.

19 Zie onder meer Rb. Amsterdam 23 januari 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:565; Rb. Noord-Holland 5 februari 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:1026; Rb. Noord-Holland 17 april 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:4532; Rb. Zeeland-West-Brabant 16 november 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:8332 en Rb. Den Haag 10 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:15182

dient de zorg die voor het wegnemen van de ontwikkelingsbedreiging noodzakelijk is onvoldoende te worden geaccepteerd. Daarnaast moet de verwachting gerechtvaardigd zijn dat ouders in staat zijn de verzorging en opvoeding van de minderjarige te dragen binnen een gelet op de persoon en ontwikkeling van de minderjarige aanvaardbaar te achten termijn.²⁰

Naast een jeugdbeschermingsmaatregel biedt het jeugdbeschermingsrecht andere mogelijkheden voor gedwongen overheidsingrijpen. Kinderrechters kunnen op grond van de Jeugdwet een machtiging verlenen om een minderjarige in een gesloten accommodatie voor jeugdhulp op te nemen. Een dergelijke machtiging wordt veelal afgegeven in het kader van een ondertoezichtstelling, maar kan ook worden verleend zonder dat een jeugdbeschermingsmaatregel is opgelegd. Ouders moeten dan met de plaatsing in de gesloten accommodatie instemmen. De plaatsing in de gesloten jeugdhulp vindt in beide gevallen plaats zonder toestemming van de minderjarige en houdt zodoende vrijheidsbeneming in. Voor het uitspreken van een machtiging gesloten jeugdhulp geldt dan ook een aantal belangrijke wettelijke voorwaarden. Zo kan een machtiging alleen worden afgegeven indien de kinderrechter oordeelt dat jeugdhulp noodzakelijk is in verband met ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen die de ontwikkeling van de minderjarige naar volwassenheid ernstig belemmeren. Daarbij moeten de opnemings- en het verblijf in de gesloten accommodatie noodzakelijk en geschikt zijn om te voorkomen dat de minderjarige zich aan de jeugdhulp onttrekt of daaraan 'door anderen wordt onttrokken'.²¹ Ten aanzien van dit laatste wordt door de wetgever bijvoorbeeld gewezen op de omstandigheid dat hulp noodzakelijk is 'gericht op het weerbaar maken van de jeugdigen tegen de negatieve invloeden van buitenaf'.²²

In de context van de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen sprak de rechtbank Zeeland-West-Brabant bijvoorbeeld een machtiging gesloten jeugdhulp uit ten aanzien van een minderjarige die zich in het criminele circuit begaf en waarbij er signalen waren van criminele uitbuiting. De minderjarige gaf aan pakketjes te moeten bezorgen zonder de inhoud daarvan te kennen en gebleken was dat meerdere mannen naar de minderjarige op zoek waren. De kinderrechter was van oordeel dat niet langer kon worden ingestaan voor 'zowel de veiligheid van [minderjarige] als de

veiligheid van zijn omgeving'.²³ Op een vergelijkbare manier overwogen verschillende kinderrechters dat plaatsing in de gesloten jeugdhulp noodzakelijk was om de veiligheid te waarborgen van minderjarigen die wilden uitreizen om zich aan te sluiten bij een terroristische organisatie.²⁴ Zo oordeelde de rechtbank Den Haag dat gesloten jeugdhulp noodzakelijk was voor een minderjarige die niet naar school ging, zich aan het gezag van ouders onttrok en ten aanzien van wie er aanwijzingen waren dat zij zich wilde aansluiten bij een terroristische groepering. De kinderrechter stelde de veiligheid van de minderjarige in deze context voorop en overwoog: 'De ouders zijn van goede wil en tonen dat zij betrokken en liefdevolle ouders zijn, maar zij zijn naar het oordeel van de kinderrechter thans onvoldoende toegerust om de minderjarige te begeleiden en daarbij haar veiligheid te waarborgen'.²⁵ In het geval van betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen kan gesloten jeugdhulp door kinderrechters dan ook in de kern gerechtvaardigd worden geacht indien de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarige thuis of in een open woonomgeving niet kunnen worden gewaarborgd.

2.2 De verhouding met het bestuursrecht in de context van betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen

Het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht zijn niet meer de enige rechtsgebieden op grond waarvan uit het oogpunt van de bescherming van de samenleving of de minderjarige kan worden gereageerd op betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen. Tegen de achtergrond van de druk op de strafrechtsketen en de toegenomen aandacht voor veiligheid in de samenleving is ook het bestuursrecht – dat van oorsprong een herstellend karakter heeft – zich in toenemende mate gaan richten op de bestrijding van criminaliteit en andere vormen van 'ongewenst' gedrag.²⁶ In diverse wetten is

20 Art. 1:255 sub a en b BW. Is de verwachting dat ouders niet binnen een aanvaardbare termijn in staat zullen zijn de verzorging en opvoeding te dragen, dan kan de meest verstrekkende jeugdbeschermingsmaatregel worden opgelegd, namelijk een volledige beëindiging van het gezag van ouders, art. 1:266 BW. Momenteel is er een wetsvoorstel in voorbereiding waarin onder meer de gronden voor de jeugdbeschermingsmaatregelen worden herzien, zie de Wet versterking rechtsbescherming in de jeugdbescherming. De consultatiefase van het conceptwetsvoorstel liep tot maart 2025.

21 Zie voor de overige vereisten van de machtiging gesloten jeugdhulp art. 6.1.2 Jeugdwet.

22 *Kamerstukken II* 2012/13, 33684, nr. 3, p. 186 (MvT).

23 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 december 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:9329. Zie ook Rb. Rotterdam 8 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13292.

24 Onder meer Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159; Hof 's-Hertogenbosch 29 januari 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:245 en Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112.

25 Rb. Den Haag 23 april 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:CA1655.

26 Zie uitgebreid onder meer T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, 'De repressieve samenleving en het bestuursrecht: worstelend op zoek naar een betere balans tussen wetteloosheid en rechteloosheid', in: T. Barkhuysen e.a., *De repressieve samenleving. Vanuit civiel-, bestuurs- en strafrechtelijk perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 99-102, M.J. Borgers, *De vlucht naar voren*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 75, F.M.J. den Houdijker, 'Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?', in: F.M.J. den Houdijker, S.K. Gabriël en J.A.M.A. Sluysmans, *Bestuurlijke punitieve sancties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006, p. 15-19 en A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law*, Apeldoorn: Maklu 2011, p. 11-12. Zie voor de veranderende positie van het bestuursrecht ten opzichte van het (commune) strafrecht uitgebreid R. Salet en H.J.B. Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019, afl. 14, p. 933-939, R.J.N. Schlössels, 'Bestuursstrafrecht en vermenging van recht. Verdwalen in fuzzy law of terug naar de rechtsstatelijke snelweg?', in: P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht. Strafrechtelijke vernieuwingen in een maatschappelijke context*, Deventer: Kluwer 2011, p. 491-510 en L.J.J.

daarbij een grondslag gecreëerd om door middel van ingrijpende bestuursrechtelijke maatregelen op te treden tegen diverse vormen van onwenselijk gedrag, uiteenlopend van betrokkenheid bij drugscriminaliteit en terrorisme tot andere vormen van overlastgevend gedragingen. In tegenstelling tot het jeugdstrafrecht en het jeugdbeschermingsrecht zijn deze bestuursrechtelijke grondslagen veelal niet specifiek op minderjarigen gericht, hoewel in de toepassingscriteria over het algemeen geen leeftijdsgrenzen of -beperkingen worden gesteld.²⁷ Toepassing bij minderjarigen is zodoende niet wettelijk uitgesloten. Anders dan het jeugdstrafrecht en in het bijzonder het jeugdbeschermingsrecht biedt bestuursrechtelijk optreden daarbij in beginsel geen kader voor hulpverlening aan een minderjarige; het bestuursrechtelijk kader richt zich bij de bestrijding van criminaliteit en andere vormen van ongewenst gedrag in de kern niet op onderliggende problematiek en biedt uitsluitend controlemiddelen.

- *Overheidsingrijpen door middel van het bestuursrecht*
Specifiek ten aanzien van de betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische groeperingen biedt onder meer de in 2017 in werking getreden Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (Twbmt) een grondslag om diverse vrijheidsbeperkende maatregelen op te leggen.²⁸ Onder deze bestuursrechtelijke maatregelen vallen een meldplicht, gebiedsverbod, contactverbod en uitreisverbod (dat wil zeggen een verbod het Schengengebied te verlaten), die worden opgelegd door de Minister van Justitie en Veiligheid.²⁹ Het opleggen van de maatregelen dient noodzakelijk te zijn met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid. Bij de invulling van dit vereiste zal het, zo beschrijft de wetgever, veelal gaan om een samenstel van gedragingen op basis waarvan tot een dreiging voor de nationale veiligheid wordt geconcludeerd.³⁰ Voor de toepassing van een meldplicht, gebiedsverbod of contactverbod dient bovendien sprake te zijn van een persoon 'die op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan'.³¹ Voor een uitreisverbod dient er een gegronnd vermoeden te bestaan dat een persoon zich buiten het Schengengebied zal begeven met als doel zich aan te sluiten bij een als zodanig aangewezen terroristische organisatie. De bestuursrechtelijke maatregelen kunnen daarmee ook worden ingezet indien (nog) geen sprake is

van een verdenking van een strafbaar feit. Hoewel het bestuursrecht het zodoende mogelijk maakt in te grijpen wanneer dit op grond van het strafrecht nog niet is geoorloofd, betekent dit volgens de wetgever niet dat de bestuurlijke maatregelen en het strafrecht nooit samen kunnen worden ingezet; de instrumenten kunnen wederzijds aanvullend werken.³²

Uit onder meer gepubliceerde uitspraken van het beperkte aantal gevallen waarin de bestuursrechtelijke maatregelen uit de Twbmt zijn ingezet, blijkt dat toepassing van deze maatregelen bij specifiek minderjarigen tot op heden niet aan de orde lijkt te zijn.³³ Ook veel van de inmiddels uiteenlopende andere mogelijkheden om in een bestuursrechtelijk kader te reageren op betrokkenheid bij wetsovertredende netwerken lijken vooral te zijn gericht op meerderjarigen.³⁴ Zo zijn diverse bestuursrechtelijke maatregelen, zoals het sluiten van woningen of bedrijfspanden, of het weigeren of intrekken van vergunningen en subsidies, naar hun aard minder geschikt voor toepassing bij minderjarigen. De ontwikkeling om ook in een bestuursrechtelijk kader te reageren op de betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen tekent zich bij minderjarigen dan ook minder sterk af dan bij meerderjarigen.

3. Implicaties voor de rechtspositie van de minderjarige

Zoals de uiteenzettingen in de voorgaande paragraaf hebben laten zien, hebben (rechts)historische ontwikkelingen ertoe geleid dat het jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht in de context van de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen een zeker toepassingsbereik gemeen hebben. De mogelijkheid om in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende netwerken uiteenlopende rechtsgebieden in te zetten, heeft een aantal belangrijke implicaties voor de rechtspositie van de minderjarige. Zo maakt de inzetbaarheid van de diverse rechtsgebieden in de eerste plaats maatwerk mogelijk en kan daarmee worden bijgedragen aan een terughoudende toepassing van het jeugdstrafrecht. Tegelijkertijd kan de mogelijke inzet van de uiteenlopende rechtsgebieden leiden tot aanmerkelijke verschillen in het geboden niveau van rechtswaARBorgen en dient ook de evenredigheid van overheidsoptreden in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen te worden gewaarborgd.

Rogier, 'De aanpak van criminaliteit en terrorisme; verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht', in: L.J.J. Rogier e.a. (red.), *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme* (VAR-reeks 138), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

27 Zie voor een jeugdspecifieke bepaling wel art. 172b Gemeentewet.

28 Wet van 10 februari 2017, houdende tijdelijke regels inzake het opleggen van vrijheidsbeperkende maatregelen aan personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of die voornemens zijn zich aan te sluiten bij terroristische strijdgroepen en inzake het weigeren en intrekken van beschikkingen bij ernstig gevaar voor gebruik ervan voor terroristische activiteiten, *Stb.* 2017, 51.

29 Art. 2-3 Twbmt. Zie dit verband ook art. 23 Paspoortwet op grond waarvan minderjarigen een paspoortmaatregel opgelegd kunnen krijgen.

30 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 6-7.

31 Art. 2 lid 1 Twbmt.

32 *Kamerstukken II* 2015/16, 34359, nr. 3, p. 12 (MvT).

33 Zie verder uitgebreid Van Capelleveen 2024, par. 5.3.1 en 7.6.1.

34 Zie in het verlengde hiervan wel de toepassing van art. 172b Gemeentewet bij minderjarigen in reactie op overlastgevend gedrag; onder meer Rb. Midden-Nederland 29 oktober 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5049; Rb. Utrecht 18 mei 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5186 en Rb. Utrecht 9 november 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY2935.

3.1 Flexibiliteit voor maatwerk en een terughoudende toepassing van het jeugdstrafrecht

Doordat het jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht elkaar bij de overheidsreactie op betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen tot op zekere hoogte complementeren, kunnen de drie rechtsgebieden in deze context worden beschouwd als communicerende vaten voor gedwongen overheidsoptreden. Deze wisselwerking tussen het jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht brengt een bepaalde mate van flexibiliteit mee om per individuele omstandigheden de meest geschikte vorm van overheidsoptreden te bepalen. Door deze flexibiliteit is het mogelijk maatwerk te leveren en afhankelijk van de concrete situatie te bepalen op grond van welk rechtsgebied het meest passend kan worden gereageerd, rekening houdend met de onderscheidende karakteristieken en doelstellingen van de drie rechtsgebieden. Juist bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen is deze flexibiliteit en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk van bijzonder belang. Bij de betrokkenheid van minderjarigen bij dergelijke netwerken speelt immers niet alleen de reactie op strafbaar gedrag door de minderjarige een rol, maar ook een mogelijke noodzaak tot bescherming van de minderjarige tegen datzelfde netwerk. De beschikbaarheid van uiteenlopende wettelijke grondslagen voor overheidsoptreden biedt dan ook ruimte om de overheidsreactie op minderjarigen die betrokken zijn bij wetsovertredende groeperingen zo passend mogelijk af te stemmen op het doel dat primair met overheidsoptreden wordt nagestreefd – het sanctioneren van het strafbare gedrag of de bescherming van de minderjarige tegen negatieve invloeden vanuit het netwerk – mede gezien de aard en ernst van de strafbare gedragingen.

In het verlengde hiervan kan de mogelijkheid om het jeugdbeschermingsrecht of het bestuursrecht in te zetten in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen bijdragen aan een terughoudende toepassing van strafrechtelijk optreden. Hiermee kan recht worden gedaan aan het nationaal en internationaal erkende *ultimum remedium* karakter van het jeugdstrafrecht. De bijzonder ingrijpende en stigmatiserende gevolgen van de aanwending van het jeugdstrafrecht pleiten immers voor een terughoudende toepassing van dit rechtsgebied. Hierbij kan de inzet van jeugdstrafrecht verstreckende gevolgen hebben op het gebied van justitiële documentatie en de mogelijkheid voor de minderjarige in de toekomst een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) te verkrijgen, zeker in geval van betrokkenheid bij een terroristische organisatie.³⁵ Minderjarigen die vanwege betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen met het jeugdstrafrecht in aanraking komen, kunnen dan ook nog lange tijd worden gehinderd door hun strafrechtelijke verleden. Hoewel ook

gesteld kan worden dat van de inzet van het jeugdbeschermingsrecht en het bestuursrecht in de context van wetsovertredende groeperingen een zekere stigmatiserende werking uitgaat, wordt door de inzet van deze rechtsgebieden justitiële documentatie voorkomen.

3.2 Verschillen in rechtswaarborgen

Waar de mogelijkheid om in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen naast het jeugdstrafrecht ook het jeugdbeschermingsrecht of bestuursrecht in te zetten zodoende kan bijdragen aan een terughoudende toepassing van dit eerste rechtsgebied, mogen tegelijkertijd de ingrijpende gevolgen van gedwongen overheidsingrijpen door middel van het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht niet worden onderschat. Ook de inzet van het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht heeft verstrekkende gevolgen, waarbij in vergaande mate kan worden ingegrepen in het leven van de minderjarige. In het bijzonder de toepassing van het jeugdbeschermingsrecht raakt in de kern aan het persoonlijke leven van de minderjarige, en dat van ouders, waarbij in het uiterste geval ook vrijheidsbeneming kan worden toegepast.

Tegen de achtergrond van deze ingrijpende gevolgen kan bovendien worden gewezen op aanzienlijke verschillen in het niveau van rechtsbescherming die minderjarigen in de uiteenlopende rechtsgebieden wordt geboden. Het verschil in de mate van rechtsbescherming bij strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures is reeds onderwerp van uitvoerige discussies geweest, waarbij onder meer kan worden gewezen op belangrijke verschillen op het gebied van rechterlijke toetsing, rechtsbijstand, bewijsregels en -middelen en de daarmee samenhangende onschuldpresumptie.³⁶ Specifiek ten aanzien van minderjarigen geldt bovendien dat het bestuursrechtelijke model van rechtsbescherming in beginsel geen jeugdspecifieke procedures of waarborgen kent die aan de bijzondere karakteristieken en capaciteiten van deze leeftijdsgroep zijn aangepast. Dit in tegenstelling tot jeugdstrafrechtelijke procedures. De rechtsbescherming van de minderjarige is in het bestuursrecht dan ook aanzienlijk minder goed geregeld dan in het jeugdstrafrecht, terwijl voor een groot deel vergelijkbare maatregelen kunnen worden opgelegd.

Ook in het jeugdbeschermingsrecht wordt van een ander model en niveau van rechtsbescherming uitgegaan dan in het jeugdstrafrecht. Zo gelden ook in het jeugdbeschermingsrecht andere bewijsregels en is wettig en overtuigend bewijs ten aanzien van betrokkenheid van de minderjarige bij een wetsovertredende groepering – ook gezien de andere aard van de procedure – niet vereist.³⁷ Daarnaast kent het jeugdbeschermingsrecht an-

35 Zie voor de diverse strengere bepalingen voor de afgifte van een VOG in geval van betrokkenheid bij een terroristische groepering de Beleidsregels VOG-NP-RP 2024.

36 Zie onder meer Rogier 2007; G.T.J.M. Jurgens, 'Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme. Bespreking van de preadviezen voor de jaarvergadering van de VAR/Vereniging voor bestuursrecht op 11 mei 2007', *NTB* 2007, afl. 4, p. 109-117 en C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, 'Terrorismebestrijding: het bestuursrecht aan zet, de rechtsstaat in gevaar?', *NJB* 2006, p. 2522-2530.

37 Zie in dit verband art. 3.3 Jeugdwet, waarin de verplichting is opgenomen in rapportages of verzoekschriften de van belang zijnde feiten volledig en naar waarheid aan te voeren.

dere voorschriften rond onder meer de procespositie van de minderjarige en de toevoeging van een advocaat. Waar minderjarigen in het jeugdstrafrecht procesbekwaam zijn en van rechtswege worden bijgestaan door een advocaat, wordt in het jeugdbeschermingsrecht alleen een advocaat toegevoegd bij een verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp.³⁸ Ook zijn minderjarigen in het jeugdbeschermingsrecht in beginsel procesonbekwaam, met uitzondering van minderjarigen van 12 jaar en ouder ten aanzien van wie een machtiging gesloten jeugdhulp is verzocht.³⁹ Deze uitzonderingen op de uitgangspunten betreffende de procespositie van minderjarigen in jeugdbeschermingszaken bieden minderjarigen extra waarborgen gezien het vrijheidsbenemende karakter van de gesloten jeugdhulp, maar gelden zodoende niet voor verzoeken tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel.

Tegen de achtergrond van de wisselwerking van het jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen dient dan ook te worden voorkomen dat strafrechtelijke waarborgen door middel van de inzet van een ander rechtsgebied worden omzeild. Diverse kinderrechters hebben specifiek ten aanzien van de machtiging gesloten jeugdhulp dan ook benadrukt dat deze maatregel nadrukkelijk moet worden onderscheiden van strafrechtelijk ingrijpen en niet slechts mag dienen als vorm van ‘verkapte detentie’ gericht op preventie van recidive en de bescherming van de samenleving.⁴⁰ Zo wees de rechtbank Gelderland een verzoek tot een machtiging gesloten jeugdhulp voor een langere periode dan de initieel uitgesproken vier weken af, waarbij de kinderrechtser nadrukkelijk stelde dat de gesloten plaatsing niet is bedoeld als strafrechtelijk instrument, maar ‘door de wetgever in het leven is geroepen om een jeugdige binnen een gedwongen kader de benodigde zorg, veelal in de vorm van behandeling en opvoeding te kunnen geven.’⁴¹ In deze zaak waren er zorgen dat de minderjarige voornemens was zich aan te sluiten bij een terroristische groepering in het buitenland, maar oordeelde de kinderrechtser dat de ernst van de zorgen vrijheidsbeneming niet kon rechtvaardigen. Daarbij was gebleken – zo stelde de rechtbank – dat justitie (AIVD, OM en politie) in staat waren ‘adequaat en in een strafrechtelijk kader zo nodig op te treden tegen (de uitvoering van) genoemde voornemens’. Een plaatsing in een gesloten accommodatie die slechts strekt tot het beperken van de bewegingsvrijheid van de minderjarige en de bescherming van de samenleving zonder dat daarbij sprake is van be-

handeling of begeleiding, is gezien het doel van de gesloten jeugdhulp dan ook niet toelaatbaar.⁴²

De keuze van het rechtsgebied dat in reactie op de betrokkenheid van een minderjarige bij een wetsovertredende groepering wordt ingezet, is zodoende niet alleen van belangrijke invloed op de intensiteit en mogelijk stigmatiserende gevolgen van overheidsingrijpen en de doelstellingen die met de overheidsreactie worden nagestreefd, maar ook op het geboden niveau van rechtsbescherming en rechtswaarborgen. Tegen deze achtergrond ligt in de mogelijke inzet van de uiteenlopende rechtsgebieden in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen dan ook een zekere mate van rechtsonzekerheid en in het verlengde daarvan een mogelijk risico op rechtsongelijkheid besloten. Als overheidsingrijpen een grondslag kan hebben in meerdere rechtsgebieden, is het immers onvoorspelbaar welk rechtsgebied in een concreet geval wordt ingezet. Waar door de wisselwerking tussen rechtsgebieden bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen zodoende maatwerk in individuele gevallen kan worden geboden, impliceert deze verhouding tegelijkertijd een zekere mate van onzekerheid over de rechtsgevolgen die aan deze betrokkenheid worden verbonden.⁴³

3.3 Evenredigheid van overheidsoptreden

Doordat verschillende rechtsgebieden raken aan en een rol spelen bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen is het tot slot ook mogelijk dat ten aanzien van één gedraging of feitencomplex een minderjarige te maken krijgt met overheidsingrijpen vanuit meerdere rechtsgebieden.⁴⁴ De Nederlandse wet- en regelgeving reguleert deze mogelijke cumulatie slechts tot op zekere hoogte en vooral ten aanzien van de combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke bestraffing.⁴⁵ Een mogelijke cumulatie van strafrechtelijk en/of bestuursrechtelijk optreden met de inzet van het jeugdbeschermingsrecht wordt minder nadrukkelijk gereguleerd. Wel is in het Wetboek van Strafvordering de bepaling opgenomen dat de vervolging van een minderjarige kan worden geschorst wanneer gelijktijdig een verzoek tot het opleggen van een jeugdbeschermingsmaatregel aanhangig is.⁴⁶ In reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen zijn in de jurisprudentie samenloop en cumulatie van voornamelijk strafrechtelijk optreden met de inzet van het jeugdbescher-

38 Zie art. 489, 491 en 502 Sv en art. 6.1.10 lid 4 Jeugdwet.

39 Zie art. 1:245 lid 4 BW en art. 6.1.1 lid 2 Jeugdwet. Zie uitgebreid M.R. Bruning e.a., *Kind in proces: van communicatie naar effectieve participatie*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2020. Zie in dit verband ook het conceptwetsvoorstel Wet versterking rechtsbescherming in de jeugdbescherming, waarin op een aantal punten de procespositie van minderjarigen bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt versterkt.

40 Onder meer Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113 en Rb. Noord-Holland 4 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:30.

41 Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113.

42 Zie ook Rb. Den Haag 17 februari 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:2359.

43 Zie ook B.W.A. Jue-Volker, ‘Vrijheidsbeperking als strafrechtelijke sanctie’, *Sancties* 2018/64, p. 351-352 en S.S. Buisman, ‘Naar een normatief kader voor hybride rechtspleging in Nederland en de Europese Unie’, *NJB* 2021, afl. 4, p. 302.

44 Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag 5 augustus 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:8796.

45 Zie hiervoor uitgebreid J.H. Crijns en M.L. van Emmerik, ‘Samenloop tussen strafrecht en punitief bestuursrecht. Zoeken naar evenredige bestraffing’, *NJB* 2018, afl. 16, p. 1094-1103.

46 Art. 14a Sv. Zie in dit verband ook Sepotgrond 21 ‘civielrechtelijke jeugdmaatregel’ uit de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcr.* 2022, 16129.

mingsrecht terug te zien. De rechtbank Rotterdam sprak bijvoorbeeld een machtiging gesloten jeugdhulp uit over een minderjarige ten aanzien van wie grote zorgen rond betrokkenheid in het criminele circuit bestonden en die in dit kader werd verdacht van achttien strafbare feiten. De minderjarige bevond zich op het moment van de uitspraak in voorlopige hechtenis. Een aansluitende plaatsing in de gesloten jeugdhulp werd volgens de kinderrechter noodzakelijk geacht zodat er na het verblijf in detentie passende hulpverlening kon worden ingezet. De machtiging gesloten jeugdhulp werd hierbij afgegeven voor de duur van drie maanden.⁴⁷

De mogelijke inzet van zowel het jeugdstrafrecht als het jeugdbeschermingsrecht in reactie op de betrokkenheid van een minderjarige bij een wetsovertredende groepering heeft daarmee verstrekkende gevolgen voor de rechtspositie van de minderjarige; de minderjarige kan – zoals ook bovenstaande uitspraak laat zien – hierdoor immers met ingrijpende maatregelen uit beide rechtsgebieden worden geconfronteerd. Daardoor is het mogelijk dat de minderjarige bijvoorbeeld niet alleen in een strafrechtelijk kader de vrijheid wordt ontnomen, maar dat de minderjarige daarbovenop met (mogelijk langdurige) vrijheidsbeneming op grond van het jeugdbeschermingsrecht te maken krijgt. Ook in gevallen waarin vrijheidsbeneming niet aan de orde is, kan door de cumulatie van rechtsgebieden langdurig in het persoonlijke leven van de minderjarige worden geïntervenieerd. Daarbij kan overheidsingrijpen op grond van elk rechtsgebied bijzonderlijk proportioneel zijn, maar dat sluit niet uit dat de cumulatie van rechtsgebieden disproportionele gevolgen heeft.

Gezien de mogelijke inzet van meerdere rechtsgebieden bij de overheidsreactie op betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen is het waarborgen van de proportionaliteit van het geheel aan overheidsoptreden voor de bescherming van de rechtspositie van de minderjarige dan ook van bijzonder belang. Om deze proportionaliteit te waarborgen, dient de noodzaak van de toepassing van een juridische maatregel niet slechts afzonderlijk, per individueel rechtsgebied, te worden beoordeeld, maar moet juist worden gekeken naar het cumulatieve effect van overheidsoptreden.

4. Concluderend

Zoals in deze bijdrage duidelijk is geworden, heeft de mogelijkheid om in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij terroristische of anderszins criminele groeperingen naast het jeugdstrafrecht ook het jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht in te zetten diverse implicaties voor de rechtspositie van de minderjarige. In

de eerste plaats maakt de mogelijke inzet van de verschillende rechtsgebieden het mogelijk in individuele gevallen de meest passende vorm van overheidsoptreden te bepalen en kan hierdoor worden bijgedragen aan een terughoudende toepassing van het jeugdstrafrecht. Daarmee kan in het bijzonder stigmatisering van de minderjarige en justitiële documentatie worden voorkomen. Tegelijkertijd maakt deze wisselwerking van rechtsgebieden in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen het noodzakelijk ook de rechtspositie van minderjarigen rechtsgebiedoverstijgend te benaderen. De rechtspositie van de minderjarige is immers steviger verankerd in het jeugdstrafrecht dan in het jeugdbeschermingsrecht en – in het bijzonder – het bestuursrecht. Voorkomen moet dan ook worden dat strafrechtelijke waarborgen door middel van de inzet van een ander rechtsgebied worden omzeild.

Gezien het geboden niveau van rechtsbescherming lijkt de inzet van het bestuursrecht ten aanzien van minderjarigen in reactie op betrokkenheid bij wetsovertredende groeperingen dan ook minder geschikt, ook gezien de aard van diverse bestuursrechtelijke maatregelen en het ontbreken van een kader voor het bieden van hulpverlening. Het jeugdbeschermingsrecht kan daarentegen een passende grondslag voor overheidsoptreden vormen in die gevallen waarin de noodzaak tot bescherming van de ontwikkeling van de minderjarige tegen negatieve beïnvloeding door het wetsovertredende netwerk vooropstaat. Juist bij betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen en groeiende zorgen rondom het ronselen en werven van kwetsbare minderjarigen kan het jeugdbeschermingsrecht gezien de aard en doelstellingen van dit rechtsgebied in die omstandigheden een passender grondslag voor overheidsoptreden vormen dan het jeugdstrafrecht. Het jeugdstrafrecht is dan aangewezen in gevallen waarin primair het algemeen belang bescherming verdient tegen het strafbare gedrag van de minderjarige. Een dergelijke fundamentele en consistente benadering van de inzet van rechtsgebieden in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen doet recht aan het uiteenlopende karakter en de doelstellingen van het jeugdstrafrecht en jeugdbeschermingsrecht en kan bijdragen aan het begrenzen van de spanning tussen het leveren van maatwerk en mogelijke rechtsonzekerheid. Daarbij moet ter bescherming van de rechtspositie van de minderjarige cumulatie van ingrijpende maatregelen uit meerdere rechtsgebieden zoveel mogelijk worden voorkomen.

De verhouding van jeugdstrafrecht, jeugdbeschermingsrecht en bestuursrecht in reactie op de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen zoals die in deze bijdrage uiteen is gezet, staat tot slot niet los van bredere ontwikkelingen en hervormingen in de drie rechtsgebieden. Zo zullen de huidige ontwikkelingen in het jeugdbeschermingsrecht, in het bijzonder de afbouw van gesloten jeugdhulp, onvermijdelijk van invloed zijn op de verhouding met overheidsingrijpen door middel van het jeugdstrafrecht en daarmee de

⁴⁷ Rb. Rotterdam 8 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:13292. Zie onder meer ook Rb. Gelderland 2 september 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4113; Rb. Den Haag 28 maart 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:15159 en Rb. Gelderland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:4112.

rechtspositie van de minderjarige.⁴⁸ Tegelijkertijd mogen deze verschillende grondslagen die de Nederlandse wetgeving voor overheidsoptreden bij de betrokkenheid van minderjarigen bij wetsovertredende groeperingen biedt, geenszins afdoen aan het grotere belang van het voorkomen dat minderjarigen bij dergelijke netwerken betrokken raken en het bestraffen van juist diegenen die kwetsbare minderjarigen benaderen voor het plegen van strafbare feiten.⁴⁹

48 Zie onder meer *Kamerstukken II* 2021/22, 31839, nr. 871 en *Kamerstukken II* 2023/2024, 31839, nr. 924.

49 Zie in dit verband ook J. uit Beijerse en G.J. Koops-Geuze, 'Lange gevangenisstraffen voor jongeren die zich laten inzetten bij liquidaties?', *NTS* 2023/71.